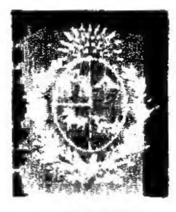


SENADO

SECRETARIA

DIRECCION GENERAL DE COMISIONES

XLIVa. LEGISLATURA
PRIMER PERIODO

COMISION DE
TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS

DISTRIBUIDO Nº 123 DE 1995

SIN CORREGIR
POR LOS ORADORES

ABRIL DE 1995

VISITA DEL SEÑOR MINISTRO DE TRANSPORTE Y OBRAS PUBLICAS RELACIONADA CON LA SITUACION DE LA EMPRESA RAINCOOP

VERSION TAQUIGRAFICA DE LA SESION DE LA COMISION DEL DIA 26 DE ABRIL DE 1995

ASISTENCIA

Preside	: Senador Dante Irurtia
Miembros	: Senadores José Andújar, Marina Arismendi, Sergio Chiesa, Albérico César Segovia y Orlando Virgili
Asisten	: Senador Jorge Batlle y el Representante Nacional Edison Sedarri
Invitados especiales	: Ministro y Subsecretario de Transporte y Obras Públicas y asesores, ingeniero Lucio Cáceres, ingeniero Conrado Serrentino, doctor Naume Goldberg, ingeniero Yamandú Risso Brum, ingeniera Eliana Embid, ingeniero Carlos Ghiocconi, contador Jorge Chapital e ingeniero Javier Garagorry
Secretario	: Julio Méndez Vila
Ayudante de Comisión	: Jaime Gallinal

---

lt.

(Sesión celebrada el día 26 de abril de 1995)

SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 9 y 35 minutos)

La Comisión de Transporte y Obras Públicas tiene el agrado de recibir al señor Ministro, ingeniero Cáceres y asesores con el fin de aclarar la situación de la empresa RAINCOOP en relación con la suspensión de la línea que opera en el recorrido Montevideo-Parque del Plata.

Damos la palabra al señor Ministro a los efectos de tener conocimiento del asunto.

SEÑOR MINISTRO.- Gracias por habernos invitado nuevamente para poder conversar sobre el transporte y creo que tomar como costumbre este diálogo es la mejor forma para que los señores Senadores se informen acerca de este tema.

En el día de hoy nos acompañan además de las autoridades que ya conocen, el Subsecretario, el Director Nacional de Transporte, ingeniero Risso Brum, el Coordinador de los Servicios Jurídicos del Ministerio, doctor Goldberg, el Director del Transporte por Carretera, ingeniero Galagorry, el Director de la Asesoría Técnica de la Dirección Nacional de Transporte, ingeniero Chiocconi, el Jefe de la División de Planeamiento de Inversiones y Tarifas, contador Chapital y la Jefa de la División Pasajeros, ingeniera Embid.

Con respecto al tema en cuestión me gustaría hacer una pequeña introducción y luego ceder la palabra a los asesores que han intervenido en los distintos aspectos.

Tal como lo decía en la sesión pasada, el tema del transporte de pasajeros es de carácter general, me refiero al interdepartamental de mediana, larga y corta distancia y al suburbano. En los últimos años hemos constatado la existencia de un proceso de desmonopolización del transporte

ng

interdepartamental --originado desde hace aproximadamente veinte años-- y otro de crecimiento de la oferta sumamente importante relacionado con la concesión o licitación de las líneas de la empresa ONDA y la renovación de flota que determinó, por un lado, la sustitución de unidades y por otro, el aumento de la cantidad de éstas. Estos dos elementos han contribuido a aumentar la oferta del transporte de pasajeros, con el fin de mejorar la calidad del servicio pero tiene un proceso contrario en cuanto a lo que es la salud del sistema. Hoy estamos estudiando distintos episodios vinculados a esta sobreoferta que van desde nuestros índices de ocupación --en materia de transporte de pasajeros-- que va disminuyendo y se traduce que para el mismo costo aparece un ingreso menor, por lo que repercute en forma negativa sobre la rentabilidad de las empresas de transporte. Esta disminución a mediano, largo y corto plazo termina en una presión sobre el alza de las tarifas, determina la no renovación de las flotas a través de la no amortización de los equipos --la empresa trata de acotar sus costos-- y este proceso termina disminuyendo la calidad del servicio en función de que se presta con unidades viejas y con un número pequeño de pasajeros.

Entonces, esta política de transporte de pasajeros es para el Ministerio un tema central. Cuando vemos situaciones que van en contra de ese objetivo, como la racionalización del transporte y particularmente cuando actúa sobre la variable oferta, dado que la demanda es inelástica, es un motivo de preocupación. Esto es válido para el transporte interdepartamental en general del cual un caso es el suburbano. Con respecto a este último, lo normal en todo el país es operar sobre corredores nacionales y no incorporarse a lo que son los servicios urbanos de pasajeros. El hecho de haber sufrido un proceso de crecimiento de las áreas urbanas próximas a Montevideo, determinó que con una herramienta de tipo interdepartamental se pueda cumplir con una doble función de transporte: interdepartamental y de servicios locales.

Creo que en ese sentido es clara la diferencia que

ng

existe entre Montevideo y los departamentos de Canelones y San José. Si hoy en día quisiéramos prestar servicios con una herramienta interdepartamental a lo que es la trama urbana de Montevideo, no lo podríamos hacer; precisamente, desde hace muchos años eso no se puede hacer en razón de que la Intendencia establece su competencia. En el caso de Canelones, al no existir esos servicios urbanos, se ha ido resolviendo el tema del transporte local con una herramienta interdepartamental, cosa que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas ha estado haciendo desde hace muchos años, ya que tiene en cuenta a los usuarios y está preocupado por el tema de su jurisdicción en ese tipo de recorrido.

Se ha configurado un sistema o una red de transporte que podemos observar a través de las gráficas. Como se puede ver, hemos empezado a cubrir con herramientas interdepartamentales elementos que son netamente urbanos. Si comparamos esta situación con la de Montevideo, por ejemplo, podemos decir que a nadie se le ocurriría tomar un ómnibus interdepartamental que recorriera los barrios de la capital, sino que esos servicios tienen determinados corredores marcados; así, la forma de acercarse desde un determinado barrio, residencial o de trabajo, a una línea interurbana es a través de un sistema de transporte local. Este es uno de los temas que más preocupa al Ministerio, fundamentalmente en cuanto a una reestructura a realizar a mediano y largo plazo en la que la herramienta interdepartamental se centre sobre lo que son los corredores nacionales y, al mismo tiempo, existan otras herramientas complementarias que hagan posible el acercamiento o el "alcance" --como se llama a veces en la jerga del transporte-- de esas zonas que hoy tienen ya características urbanas a las redes principales.

En el tema del transporte suburbano existen dos cuestiones a tener en cuenta. Una de ellas es la que tiene que ver con el transporte local y la otra se refiere al transporte interdepartamental. En estos años el Ministerio aspira a implementar una política de transporte suburbano aunque, por supuesto, ello no se podrá hacer a corto plazo. En este momento, no podemos pensar en cambiar la estructura que

existe actualmente por otra alternativa; para llegar a eso, será necesario atravesar una cantidad de etapas previas en las que deberán realizarse estudios de demanda en la zona así como también la mejora de la infraestructura en toda la región.

En el caso concreto que nos ocupa, podemos observar claramente la zona de que se trata en la copia del plano que poseen ya los señores Senadores. En la zona están operando dos empresas concesionarias; una de ellas está marcada con color rojo y la otra con azul. Ambas cubren los servicios de este tramo que va desde Atlántida hasta Parque del Plata. Allí aparecen distintos servicios, que tienen su terminal en la zona local, en la Estación de Parque del Plata o en la región próxima al puente de la ruta Interbalnearia. A su vez, existen otros servicios que son pasantes y que atienden las zonas ubicadas al este de la que estamos observando ahora.

Evidentemente, si comparamos este plano con uno que muestre otras áreas más densamente pobladas, veremos que, efectivamente, el cubrimiento geográfico de la región es menor que el de la zona de Solymar, por ejemplo.

Observando el Plano Nº 1, vemos que aparecen líneas en azul, en rojo y en amarillo; éstas últimas corresponden a la empresa RAINCOOP. En esta zona, que ha tenido un crecimiento poblacional importante --al igual que toda la Costa de Oro-- hay una demanda de servicios que es atendida por una oferta de alrededor de ochenta turnos diarios --es decir, estamos hablando de un ómnibus cada quince minutos-- de empresas que son concesionarias y que han sido acreedoras de esa concesión a través de licitaciones, que son los procedimientos previstos por la normativa.

¿Qué es lo que ocurre en relación con la línea de que se trata? A su respecto, han habido una serie de planteamientos, procedimientos y aspectos jurídicos vinculados a la cuestión, sobre lo cual se extenderá en su momento el doctor Goldberg. Concretamente, este servicio atiende la zona que está indicada en el plano.

ng

La línea cubierta por la empresa RAINCOOP realiza un determinado recorrido, que es coincidente con los servicios instalados hasta la famosa Calle 9. Toma por dicha calle, recorre nuevamente la Ruta Interbalnearia y vuelve a coincidir con algunos recorridos de la empresa CUTCSA. Hace un bucle por la zona del Bolsón de Parque del Plata y llega a la misma terminal. Evidentemente, desde el punto de vista de la empresa, ese es un recorrido inteligente, en función de que en este Bolsón hay pobladores que antes tenían que caminar una mayor distancia para llegar a la parada. Como veíamos en el plano anterior, en esta zona ya había servicios, y se aumentó la frecuencia al existir una línea adicional. Además, por la Calle 9 no transitaba ninguna línea y, en consecuencia, aquellas personas que viven en las inmediaciones de ese recorrido, resultaron beneficiadas.

Frente a esta situación, que tiene lugar entre el 20 de diciembre —fecha en que se otorga el denominado "permiso precario"— y el 24 de febrero, ocurren una serie de hechos. Se aprueba el acto administrativo, y la empresa comienza a funcionar el día 5 de enero. Se presentan recursos por parte de las empresas CUTCSA y COPSA —sobre este tema se extenderá luego el doctor Goldberg— que son resueltos rápidamente. En todo el proceso no se realiza un estudio de demanda, ni en las fases previas de presentación ni en las etapas recursivas; esto permitiría decir que se tomó una decisión apresurada, porque se carece de un análisis que aporte elementos complementarios para avalarla o, por el contrario, para demostrar que ella no fue correcta. No se cuenta, pues, con ese tipo de elementos.

Al hacernos cargo del Ministerio, constatamos que se trata de una nueva oferta de transporte, sobre la que no tenemos elementos de juicio para afirmar que responde a una demanda insatisfecha. De haberlos tenido, hubiéramos podido juzgar. Entendimos que lo más conveniente era decir: "Vamos a mantener el acto original y a abrir la vía para resolver los recursos que habían presentado las empresas. Luego analizaremos el tema y, una vez determinado si existe o no

demanda, actuaremos en consecuencia." Ese fue el proceso que se llevó a cabo.

De no haber actuado —esa sería una alternativa— hubiésemos tenido que enfrentar una reparación patrimonial por parte de las empresas concesionarias que, tal como está planteado en su recurso, sufrieron una alteración de su ecuación económico financiera, en la medida en que se incorporó un competidor en un mercado que, justamente, había sido objeto de concesión. Como primera medida, resolvimos revocar esta última resolución y abrir un compás de espera. Con la ayuda de los elementos con que contamos actualmente, analizamos lo que es el mercado de la zona y llegamos a la conclusión de que, de Marindia a Montevideo, efectivamente, hay una demanda manifestada por coeficientes de ocupación altos, mientras que de Marindia hacia el Este no existe una demanda significativa, más allá de los servicios que ya operan. Posteriormente, los demás integrantes del equipo se referirán a estos puntos.

Con respecto al tema de RAINCOOP, debemos hacer consideraciones de carácter jurídico formal, de procedimiento en el desarrollo de todo este proceso y de tipo técnico. Pediría al doctor Goldberg que exponga los aspectos jurídicos y formales vinculados a este tema.

SEÑOR GOLDBERG.- Desde el punto de vista jurídico, al asumir la actual Administración, el Ministerio se vio enfrentado a diversas acciones recursivas presentadas por los titulares de servicios que, de alguna manera, estaban cubiertos por ellos y que recibían una línea adicional como consecuencia de una autorización otorgada por la Dirección Nacional de Transporte. Esta tiene una facultad que le permite —en casos debidamente justificados— proceder a dar una autorización para cubrir un servicio sin seguir los procedimientos reglamentarios.

Los servicios colectivos de transporte de pasajeros necesariamente deben seguir un procedimiento administrativo, que tiene dos vertientes posibles. Una de ellas se refiere

a que haya iniciativa por parte de la Administración. Cuando ésta es la que decide que debe autorizar un servicio, porque ha encontrado que existe una demanda insatisfecha, lo hace a través de la licitación pública. En la misma se da igual oportunidad a todas las personas que están en condiciones de prestar el servicio, y se resuelve con las características inherentes a toda licitación, es decir, objetividad, imparcialidad e igualdad. Otro sistema posible es que exista iniciativa del interesado. En ese caso, la Administración analiza la pertinencia del pedido —estudio que, por supuesto, tiene un costo y, lógicamente, lo paga el propio interesado— y se realiza una publicación en los diarios, advirtiendo a los interesados de los procedimientos que se están iniciando y permitiéndoles oponer las objeciones u observaciones que entiendan convenientes.

Recién en un caso residual puede aparecer otra posibilidad, que es la de que alguien salga a prestar un servicio ya que, por circunstancias debidamente justificadas, no se pueden seguir los procedimientos que hemos señalado. Es en función de esos casos, que deben ser —reitero— justificados, que la Administración otorga una autorización con carácter precario y revocable, que no da derecho a hacer ningún tipo de reclamación ni a abrigar expectativas —como puede tener cualquier persona— de que, eventualmente, dicha autorización pudiera llegar a transformarse en una concesión con su correspondiente contrato.

En este caso concreto, la empresa inicia el procedimiento como si fuera a iniciativa de parte, o sea, planteando a la Administración que ha detectado la necesidad del servicio que va a prestar y que, por lo tanto, está solicitando tal autorización. Se siguió un procedimiento muy diligente, a tal punto que se omitieron algunos trámites y estudios que hubieran permitido a la Administración saber si se había configurado en la especie la situación de causa debidamente justificada que motivara la decisión de no utilizar un procedimiento competitivo normal y recurrir, en consecuencia, a esa situación de excepción o de emergencia, que es precisamente la que funda ese caso. Cabe aclarar que dicha situación

ng

podía haber sido advertida de oficio por la Administración al examinar, apenas comenzada su gestión, todo lo efectuado hasta ese momento. Sin embargo, ello no fue necesario. Los interesados, titulares de los servicios a los que esta empresa se agregaba, se presentan interponiendo recursos administrativos. Como todos sabemos, estos recursos no tienen efecto suspensivo en carácter general puesto que, de lo contrario, la Administración no podría funcionar; bastaría que cualquier persona interpusiera un recurso para frenar la actuación administrativa. Pero cuando se trata de procedimientos de contratación, ocurre exactamente lo contrario. Cuando se interpone un recurso administrativo, el efecto es obligatoriamente suspensivo. Lo único que podría objetarse es que, en realidad, aquí no estamos frente a un procedimiento de contratación, puesto que todavía no existe un contrato, aunque sí un procedimiento que, a la larga o a la corta, debe derivar en una relación contractual. De hecho, dicha relación contractual existe, pues el autorizado no puede prestar el servicio de cualquier manera, sino que debe actuarse de conformidad a una serie de requisitos y situaciones —por ejemplo, las tarifas, los recorridos, las frecuencias— que requieren necesariamente la autorización de la Administración.

De modo que, independiente de la razón sustancial de si el servicio es o no necesario, la presentación de ese recurso administrativo condenaba el procedimiento a una suspensión; y eso es precisamente lo que hizo la Administración. O sea, en función de dicho recurso administrativo, suspende el acto porque así está dispuesto, salvo que exista —y lo puede hacer— un dictamen o una nueva resolución aclarando que por razones de servicio impostergables, levanta el efecto suspensivo. Eso no se hizo; se dejó que el procedimiento siguiera su curso normalmente.

Esta no era la única razón que justificaba la suspensión. Además, se había advertido "prima facie" que el procedimiento —que nos dedicamos a atender porque había una acción recursiva que necesitaba un pronunciamiento de la Administración— tenía como base una autorización que

ng

necesariamente debió haber sido notificada a los eventuales perjudicados, de acuerdo con las normas de procedimiento administrativo. Eso está reglamentado a texto expreso. Quiere decir que la Administración puede dictar actos provisorios, pero en caso de que tales actos causen daños a un tercero, deben ser notificados para que éstos hagan las alegaciones que corresponde. Pero esto no se hizo; o sea que tampoco existió en el expediente una ilustración documental, la que hubiera permitido a la Administración oír a las partes y resolver en consecuencia.

De modo que, desde el punto de vista de la actuación administrativa, honestamente creo que ésta se hizo conforme a derecho, independientemente de las razones de conveniencia o de política, que de pronto podrían haber aconsejado otras acciones. Pero además de esto, en el procedimiento seguido en este caso advertimos otras situaciones que no se acomodaban a Derecho, que también habían sido apuntadas por los recurrentes.

Quiere decir, entonces, que se presenta la acción recursiva, la Dirección Nacional de Transporte la estudia rápidamente, mantiene el acto recurrido y lo eleva al Ministerio en alzada, en función del recurso jerárquico interpuesto subsidiariamente. En esa acción que mantiene el acto no se agrega ningún elemento que pueda ilustrar la decisión superior, y el mismo día en que llega al Ministerio, se dicta el acto confirmatorio de aquel que mantiene la resolución, o sea, el que no hace lugar a la acción recursiva, sin agregar, como era de estilo, el trámite interno del informe correspondiente de los servicios jurídicos del Ministerio que den un aval. De lo contrario, no tendría sentido la acción jerárquica interpuesta, si no se detiene aunque sea por un momento el análisis de lo que viene a conocimiento del jerarca a través de un estudio elemental. Teniendo en cuenta el anuncio del quejoso, en el sentido de que eventualmente plantearía la acción reparatoria patrimonial, y enfrentados a todos esos defectos apuntados en el procedimiento, se aconsejaba instruir el expediente para que él determinara claramente si asistía o no razón al

ng

recurrente. Si del estudio técnico y jurídico del caso surgía que correspondía mantener esa autorización, así se haría. Además, también se aconsejaba examinar muy cuidadosamente —aun después de determinar la existencia de una demanda insatisfecha o la conveniencia de establecer una línea competitiva— ese trámite para ver si era o no de un carácter tan urgente que impedía llevar a cabo un procedimiento objetivo e imparcial para seleccionar a la firma que cubriría tales servicios. Hasta el día de hoy eso no está de manifiesto; por lo menos, eso es lo que surge de los estudios que existen en el Ministerio. Sí podría plantearse a esta altura de los acontecimientos la conveniencia de efectuar una licitación restringida —de la que se excluiría a las firmas titulares de estos servicios, a los efectos de abrir el mercado y crear, justamente, la competencia— o, tal vez, una pública, para que puedan participar inclusive los actuales titulares de otras líneas de la zona. Por supuesto que tendríamos que cuidar el concepto de libertad de trabajo, puesto que alguien podría sentirse lesionado por ser excluido de esta competencia nueva para el caso de que el Ministerio decidiera llevarla a cabo. También podría ocurrir que esta empresa iniciara, como corresponde, un expediente —esto se relaciona con el segundo procedimiento del que hablamos— a iniciativa suya, solicitando la instalación de una nueva línea de la que sería titular, y nosotros seguiríamos el procedimiento, estudiando las carpetas técnicas y la capacidad económico financiera, previamente a las publicaciones. Luego se oiría a los eventuales opositores de esta línea y se tomaría una decisión, como es de estilo.

SEÑORA ARISMENDI.- En primer lugar, deseo agradecer la deferencia y sensibilidad de las autoridades del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, porque a pesar de todas las tareas que tienen a su cargo han respondido rápidamente a la solicitud de esta Comisión. A mi entender, este es un buen antecedente para el trabajo futuro --más allá de que haya o no coincidencias-- porque se habilitan canales de diálogo y se posibilita también el intercambio de opiniones.

En segundo término, queremos plantear algunas dudas

ng

porque a pesar de la exposición que hemos escuchado en el día de hoy, siguen abiertas algunas franjas de interrogantes. Creo que en el análisis de este tema podemos partir de distintas premisas, tratando de ser coherentes con una serie de elementos que han vertido aquí el señor Ministro y sus asesores y que, independientemente, podremos compartir o no. De acuerdo con una serie de procedimientos que nos consta se realizaron, parecería que la adjudicación que se hace a la empresa RAINCOOP de esta línea tiene por fin atender ciertas necesidades de una zona --esto no sólo surge del plano que tenemos a la vista, sino de la vida cotidiana-- de Canelones y alrededores de Montevideo --llamadas comunmente "zonas dormitorio"-- habitadas por personas que viven en ese lugar y trabajan en otro, lo que los obliga a desplazarse diariamente. Además, nos consta que esta línea también atendía todo lo vinculado a la población escolar, incluyendo un centro de enseñanza de discapacitados. Sobre todo esto se hizo hincapié en múltiples oportunidades y, aunque no sabemos si los procedimientos de esas fuerzas sociales fueron los adecuados, de todos modos, y en forma previa a la adjudicación, se plantearon las necesidades que allí existían.

Por otro lado, si partimos de la premisa que se ha planteado --no sólo por parte del Ministerio de Transporte y Obras Públicas-- de que en la libre competencia debe demostrarse cuál es la empresa capaz de satisfacer esos reclamos, estaríamos frente a una contradicción. Asimismo, a partir del planteo realizado por el señor Ministro en forma pública, así como de la posibilidad de realizar un estudio de este problema --a esto también debemos agregar todo lo que hoy nos manifestó-- debemos decir que compartimos la filosofía de todo esto que significa una estabilidad en cuanto al sistema de transporte y un real beneficio para la población y para las empresas por todo lo que ello significa desde el punto de vista de fuentes de trabajo y de desarrollo del país.

Por otra parte, debemos tener en cuenta que en el mismo momento en que se suprime la línea 222 de RAINCOOP, se concede el alargue a la empresa CUTCSA que no estaba cubrien-

ng

do ese recorrido. Precisamente es aquí donde surgen las dudas de si existe o no una necesidad en esas zonas, aunque la Asesoría Letrada aconseja al respecto haciendo hincapié en los reclamos planteados.

Otro elemento a tener en cuenta --quizá no sea un dato muy científico de la realidad-- es que en un momento en donde todos constatamos muy poca movilización y una tendencia a cierto individualismo, se constata por parte de los vecinos una reacción que se origina a raíz de la supresión de la línea. Creo que todos estamos contestes en que se trata de una manifestación absolutamente espontánea que se basa en un reclamo y que a todos nos ha sorprendido.

En consecuencia, la primera constatación que tenemos es que se hace un alargue de una línea de CUTCSA con una celeridad que a nuestro modo de ver es muy correcta y ojalá siempre se diera así en todos los planos, no sólo en el ámbito parlamentario sino también a nivel del Poder Ejecutivo. Pero, por otro lado se nos plantea otra interrogante, ya que si no estaban realizados los estudios, por qué entonces no se mantuvo la línea 222 que estaba cubriendo esas necesidades que aquí se han demostrado y que se pueden corroborar, por ejemplo, a través de la venta de boletos.

Con respecto a los llamados permisos precarios o provisorios --estos existen en otras compañías de ómnibus y en el caso concreto de COPSA, como se dice expresamente en el informe de la Asesoría Letrada, y en las zonas marcadas en los planos-- hay algunos que datan de los años 1986 y 1987 e incluso otros otorgados a fines del año pasado y principios de éste. En consecuencia, si partimos de la base de la libre competencia y de que gane el mejor --que no es mi punto de partida-- estaríamos frente a una contradicción. En lo personal, comparto que de lo que se trata, en definitiva, es de realizar un estudio racional y de tratar de cubrir en las mejores condiciones esas necesidades.

Ahora, si lo que se pretende es cuidar --como lo expresó el señor Ministro-- que no haya una sobreoferta, también

ng

estaríamos frente a una contradicción. De todos modos, en una primera etapa podríamos estar de acuerdo, porque si se constataba que no existía una necesidad real, se suspendía el servicio de RAINCOOP y se mantenía exclusivamente el de COPSA, que era el que hacía el recorrido. Esto, a la vez, estaría en contradicción con el alargue de la línea para la empresa CUTCSA que no llegaba allí y que hoy tampoco cubre las necesidades de la población que vive en esas zonas.

Una vez analizado todo esto, más adelante, nos interesaría saber de qué manera se puede solucionar este problema. Aquí se ha hablado de la posibilidad de una restringida licitación pública, similar a la que se realizó cuando se adjudicaron las líneas de ONDA que ya tenían algunas compañías y se llamó a otras que no cubrían el recorrido.

En resumen, es necesario dilucidar si existe o no la necesidad, ya que debemos tener en cuenta que se generaron muchos perjuicios. Digo esto independientemente de consideraciones de carácter político que no corresponden en este diálogo.

En todo caso, aparecen involucrados los vecinos y la Cooperativa RAINCOOP en esta situación de adjudicación, por un lado, y de cese del permiso, por el otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia quiere resaltar el hecho de que el tiempo de que disponen el señor Ministro, el señor Subsecretario y los señores asesores es limitado ya que, según lo que nos informaron antes de la sesión, hoy es día de Acuerdo y, por lo tanto, aproximadamente a la hora 10 y 45 minutos deberán retirarse. En consecuencia, insinuaría con todo respeto que las preguntas formuladas sean relativamente concretas.

SEÑOR MINISTRO.- El doctor Goldberg ha hecho una exposición sobre los aspectos jurídicos; por su parte, el ingeniero Galagorry hará referencia a los de procedimiento; y a su vez, los ingenieros Embid y Chiocconi podrán tratar lo que tiene que ver con la parte técnica. Ante la existencia de preguntas

formuladas por los señores Senadores, se interrumpió la exposición. Pero con todo gusto daremos las respuestas correspondientes en forma resumida, como por ejemplo, por qué se hizo reemplazo de los servicios y no se los mantuvo como estaban, las extensiones, los motivos por los cuales no se actuó sobre permisos similares anteriores de las líneas concesionarias actuales, y las acciones que se van a emprender en el futuro.

SEÑOR SERRENTINO.- Es importante, primeramente, hacer ciertas precisiones sobre este tema. El proceso se inició a fines de diciembre de 1993 con la presentación de la solicitud --una Carta de Intención en la que no se establece claramente cuáles son las aspiraciones-- hecha por la empresa RAINCOOP --que está planteando cierta confusión-- y continuó con la concesión de determinadas autorizaciones, llegándose finalmente al otorgamiento de un permiso precario.

En ningún momento la empresa pidió contar con una línea que fuera de Montevideo a Parque del Plata, ingresando en el balneario para realizar una serie de recorridos internos que cubrieran todos esos itinerarios a los cuales nos hemos referido y que, notoriamente, captan muchos más usuarios --aparentemente residentes de la zona-- que los que tenían aquellas compañías que ya eran concesionarias. En realidad, la empresa se presentó diciendo que en el ánimo de pretender una superación natural y teniendo en cuenta que posee una flota adquirida gracias al apoyo del Ministerio de Transporte y Obras Públicas --así lo manifiesta-- solicita que se la considere para una futura adjudicación de nuevos servicios entre ambos puntos, interrumpiéndolo, eventualmente, en Salinas. Eso es lo que la empresa manifestó.

El proceso continuó adelante hasta que en agosto de 1994 dicha firma presentó lo que denominaron como carpeta técnica, en la cual solamente se puede verificar, como elemento independiente del estado contable de la empresa pero que tiene relación con la línea, una solicitud de vecinos del Club de Leones de Pinamar y Salinas.

ng

Esta situación desembocó después en la concesión de un permiso precario por un año, al cual nos estamos refiriendo. Para ser breve, simplemente voy a responder a la inquietud que preocupaba a la señora Senadora Arismendi, en cuanto a las razones por las cuales se habría desestimado una adjudicación que beneficiaba a cierto grupo de pobladores. La adjudicación --o, mejor dicho, el permiso-- no se otorgaba por un determinado itinerario; la línea 222 fue bautizada por la propia empresa RAINCOOP. Las autoridades anteriores del Ministerio le otorgaron, repito, un permiso precario por un año que, según esa firma --ello consta en la versión taquigráfica-- fue a título experimental y a los efectos de comprobar si funcionaba convenientemente para luego mantenerla en forma definitiva. Pero dicho permiso precario le fue concedido para cubrir el trayecto entre Montevideo y Parque del Plata y no para brindar los servicios que aquí se han mencionado y que, evidentemente, benefician a una gran cantidad de pobladores. La Administración sólo le fijó horarios y frecuencias, pero no así recorridos, porque ellos debían ser establecidos por el servicio: Montevideo - Parque del Plata, esencia de la competencia interdepartamental. El Ministerio no puede decirle a un concesionario que tome por tal o cual calle de determinado balneario o localidad, ya que esa es jurisdicción exclusivamente departamental. De manera que fue la propia empresa la que eligió, inteligentemente y una vez que llegó a la zona, ese recorrido que por supuesto no coincidía con el que ya estaban cumpliendo COPSA y CUTCSA, logrando en muy poco tiempo la complacencia de los habitantes del lugar. Lógicamente que si quien habla hubiese estado viviendo allí, también habría levantado la mano en favor de la iniciativa de RAINCOOP; sin ninguna duda, pues es una cuestión elemental. Sin embargo, estoy seguro de que si en este momento se le comunicara a la empresa la concesión de un permiso precario entre Montevideo y Parque del Plata para que continúe ingresando al balneario por la Calle 9 y realizando todos esos circuitos, pero sin la posibilidad de que recoja pasajeros en el trayecto, jamás --desafío a que me lo digan-- iba a hacerse cargo del servicio, porque la demanda verdadera está entre Solymar y Pinamar.

ng

De modo que creo que no existe contradicción. En realidad, lo que en este momento estamos haciendo es tratar, simplemente --dentro de esa confusión que caracterizó el otorgamiento de un permiso precario y la presentación de un recurso con la correspondiente denegación-- de mejorar el procedimiento. Ello no significa que no continúe pendiente, por un lado la presentación del recurso y, por otro, la solicitud de la empresa para cumplir el servicio.

SEÑOR MINISTRO.- Con relación al tema del reemplazo de los servicios, podemos apreciar en un plano que dejamos a la vista de los señores Senadores lo que dispusimos se realizara a partir de la suspensión decretada. Entendemos que no hay una contradicción, sino que en realidad se trata de rescatar el concepto básico que tenemos, es decir, el de que las líneas son las del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, mientras que por otro lado están los usuarios que son quienes demandan los servicios. Desde el momento en que íbamos a dejar a esos usuarios sin dichos servicios, entendimos que era conveniente cubrir los referidos recorridos mediante las líneas de las empresas concesionarias, en forma totalmente provisoria, pero priorizando al usuario por sobre la empresa. A eso responde la sustitución que hemos realizado en forma netamente provisoria para cubrir los requerimientos de dichos usuarios que habrían alentado esta expectativa.

¿Por qué no haber mantenido el servicio? Por las razones que fueron expuestas recién por el doctor Serrentino. Hacerlo habría sido incurrir en una probable reparación patrimonial a las empresas concesionarias de esa zona frente a un procedimiento que había escapado a lo que establece la normativa.

Efectivamente, como se dijo, hay permisos precarios anteriores. Es por esta razón que estamos estudiando el por qué de estos permisos que vienen extendiéndose desde muchos años atrás. A mi juicio, con herramientas departamentales, estamos resolviendo problemas netamente locales, línea en la que parecería no deberíamos seguir.

ng

Aclaro que estamos hablando de extensiones de permisos que son dadas a empresas concesionarias de las líneas en la zona.

Estas son, pues, las respuestas al tema.

Con respecto a la pregunta de cuál será el futuro, debo decir que ello dependerá de los resultados de los estudios que se están realizando, y que me gustaría que los técnicos que nos acompañan lo explicaran más detalladamente. Creo que también sería bueno que el ingeniero Galagorry informara sobre algunos temas vinculados a algunos aspectos del procedimiento --el doctor Goldberg ya ha hecho referencia a la parte jurídica-- que me parece conveniente que la Comisión conozca.

SEÑOR GALAGORRY.- Me voy a referir a aspectos vinculados a la solicitud de la concesión que formulara la empresa RAINCOOP.

Como bien se ha dicho, no ha habido un estudio de mercado en lo que tiene que ver con la línea. En los documentos presentados por esta compañía en el momento de plantear la solicitud, y con relación a este punto concreto, se menciona que el estudio de "marketing" indica la existencia de un mercado potencial de aproximadamente 250.000 boletos, de los cuales han sido considerados 210.000, y que se piensa capturar un 25% de ese mercado, cubriéndolo con seis coches micros, etc. Quiere decir que no existe, repito, un estudio de mercado como el requerido por el decreto N°228/91 para este tipo de tramitaciones. Ese estudio es, prácticamente, la base de cualquier solución posterior en lo que tiene que ver con la identificación de las necesidades de los usuarios y el delineamiento de la mejor solución para atenderlos. Una vez identificada la necesidad de desplazamiento de la población de la zona, se podrá diseñar la forma de cobertura. Esto está relacionado con lo que expresaba la Senadora Arismendi en cuanto a las necesidades que se detectan en Parque del Plata Norte y en la Estación AFE.

ng

En alguna oportunidad efectuamos relevamientos puntuales de lo que podrían ser las necesidades de los usuarios de estas zonas como forma de cuantificar, de algún modo, las posibles repercusiones que podría traer la suspensión del servicio. En este sentido, debo destacar que los relevamientos realizados en Parque del Plata, concretamente, en la intersección de la Avenida Mario Ferreira con la Calle N°9 --nos estamos refiriendo a servicios que provenían de la terminal de Parque del Plata y se dirigían hacia Montevideo-- que indican cuánta gente subió al ómnibus en ese circuito y a lo largo del recorrido que hacían tanto RAINCOOP por la Interbalnearia hasta la Calle N°9 y por ésta hasta Mario Ferreira, como las empresas titulares, que transitaban por Avenida Argentina y Mario Ferreira, dan una idea aproximada de la magnitud de las necesidades de que estamos hablando. Promedialmente, tenemos cinco o seis pasajeros por ómnibus a la altura de Mario Ferreira y la Calle N°9. A lo largo del día, como sucede en otros servicios, los movimientos llegan hasta 8, 10 ó 12 pasajeros en ese lugar. Quiere decir, pues, que este es un elemento importante para situarnos en el problema. Estos valores aproximados nos dan un poco la pauta de la cantidad de servicios de que disponen los usuarios.

Es probable que haya alguna zona como, por ejemplo, el tramo de Parque del Plata norte --es decir, al norte de la Interbalnearia, un poco más allá del trébol de Atlántida hacia Montevideo, y de la terminal de ómnibus de Parque del Plata, esto es, del arroyo Solís Chico-- en la que los usuarios no vean satisfechas sus necesidades. Se recordará que la señora Senadora Arismendi mencionaba la razón por la que se habían instrumentado esos recorridos internos por Estación AFE. Precisamente, a partir de estos relevamientos tuvimos una idea clara de que el volumen de personas a movilizar era reducido.

Entonces, en principio, y hasta tanto no se arbitre una solución definitiva, la manera más racional de dar satisfacción a esos usuarios para hacer el recorrido hacia Montevideo era recoger a los pasajeros frente a la terminal de CUTCSA, ubicada junto al parador del Solís Chico.

ng

Surge claro, pues, que un punto importante es cuantificar el volumen de usuarios a que nos estamos refiriendo.

Por otra parte, la cifra que manejábamos, luego de que se procesa todo el movimiento por la Ruta Interbalnearia y Calle Nº 9, o por Mario Ferreira, nos da la pauta de que los residentes de Parque del Plata Norte, que podrían tener carencias en el servicio --pienso que es muy respetable la necesidad de desplazamiento-- constituyen un valor cuantificable reducido.

Otro aspecto a tener presente es el recorrido por la Interbalnearia y la Calle Nº 9 que, como decía el señor Ministro, satisface necesidades locales de la zona Sur y Norte de Parque del Plata o de esta última con Atlántida, que a nivel local tienen ciertas vinculaciones. Si bien la cuantificación dio valores reducidos, se instrumentaron soluciones parciales, en forma provisoria. De manera que, hasta que no se arbitre una solución definitiva para esos usuarios, por una inversión reducida, con la modificación de los recorridos internos se está dando satisfacción a los movimientos locales.

También es importante señalar que, a los efectos de acotar la expresión y manejar la problemática que se pueda ocasionar a los usuarios, se ha realizado una serie de relevamientos de carácter puntual dirigidos a tener una referencia de cuantificación en cuanto a ocupación de servicios, cumplimiento de horarios, relevamientos sobre origen-destino, etcétera. En estos momentos, entendemos que la situación de los usuarios está contemplada, si bien a través de los contactos frecuentes con residentes de la zona, se han ido haciendo ajustes progresivos de modo de dar satisfacción a sus necesidades.

Todos los días se van detectando requerimientos nuevos, como el hecho de que los residentes de Parque del Plata Norte deban trasladarse a la Avenida Giannattasio entre el arroyo Carrasco y el Peaje de Pando, e inclusive deban dirigirse a la zona de la Interbalnearia. De todos modos, debemos tener

presente que se trata de casos puntuales y la suma de ellos es atendida por los servicios existentes. Fundamentalmente, en este momento, estamos dedicados a detectar las necesidades de los usuarios tanto en itinerarios como en cantidad, para adecuar la oferta a los verdaderos requerimientos.

En cuanto al procedimiento propiamente dicho, ya se ha mencionado la forma de presentación, en la que inicialmente tenía un peso importante el requerimiento de las fuerzas vivas de la zona de Salinas Norte. Posteriormente, el servicio en sí no ingresó a Salinas, pues desde su formulación se realizó por la Interbalnearia y el recorrido interno fue modelado a posteriori.

En cuanto a los aspectos técnicos manejados durante la tramitación podemos decir que solamente aparece un informe de la División Pasajeros en el que se dan las pautas de cómo tendría que estar conformado el servicio. Allí se adelanta que la instalación del servicio, tal como está previsto, implicaría un incremento en la oferta de cerca del 40% en promedio. Es decir que se alerta en el sentido de que se trata de una oferta de carácter precario, de una magnitud realmente significativa.

Con respecto al tema de los permisos precarios, en la sesión del 5 de abril se hizo referencia a servicios precarios que se habrían otorgado a la empresa Olivera por el recorrido Maldonado-Treinta y Tres. En cuanto a los permisos precarios hay que tener presentes los antecedentes, a fin de diferenciarlos. En el caso de la línea de Parque del Plata, se trataba de un mercado conocido pues existían dos empresas que estaban operando. Prácticamente, gran parte del recorrido es el mismo, es decir que los volúmenes totales de pasajeros por tramo eran ampliamente conocidos. Por lo tanto, el carácter exploratorio a que se hacía referencia en cuanto a este servicio, no es tal. En lo que tiene que ver con el permiso precario de la empresa Olivera, debo decir que dicha empresa había iniciado la gestión para tener una línea entre Maldonado, Treinta y Tres y Melo. Al respecto, como la línea era inexistente no se tenían datos concretos para formar una

carpeta técnica. Frente a la solicitud de la empresa Olivera se entendió razonable el planteo y se otorgó un permiso precario, a los efectos de contar con cierta información sobre las necesidades de los usuarios. Mientras tanto, se exigía a la empresa --en un plazo previo a la finalización del permiso-- que aportara información acerca de la demanda del servicio, de modo de tener datos concretos para saber si era viable. Una vez analizada la evaluación a partir de los datos surgidos se procedió, de acuerdo con lo que establece el Decreto Nº 228 en cuanto a la gestión en caso de solicitud de adjudicación directa, a cumplir con todos los requisitos que la normativa establece y se efectuaron las publicaciones, de modo que los posibles perjudicados pudieran hacer sus reclamos ante la Administración para que ésta los analizara. Por lo tanto, el proceso terminó tal como lo establece el Decreto Nº 228, con la adjudicación de la línea por parte del Poder Ejecutivo. Es decir que se trata de dos casos diferentes de permisos precarios. En uno de ellos no se tenía conocimiento del comportamiento de la línea en los diferentes tramos y, en el otro, la línea está establecida y operada.

SEÑOR MINISTRO.- No sé si quedó clara la diferencia entre la concesión de la empresa Olivera y el tema del permiso precario que estamos tratando.

De todas formas, antes de retirarme quisiera sintetizar algo de lo expresado por el ingeniero Galagorry. Vemos que hay un tema, el de Parque Plata, que tiene una determinada magnitud y motiva un reclamo por parte de los usuarios. Por otro lado, está el mercado que constituye la fundamental fuente de ingresos de esta línea: los pasajeros que recorren el trayecto entre Atlántida y Montevideo. Se trata de una línea netamente competidora de las que actualmente son concesionarias. Quisiera que este concepto quedara bien claro porque a veces no podemos distinguir las diferencias existentes. Parece que se trata de vecinos afligidos por una situación --en definitiva, tal como lo expresaba el ingeniero Galagorry, tienen una determinada cuantificación-- que están interesados en viajar desde ese origen a Montevideo, o que sólo necesitan utilizar el servicio local. Pero, de todas

formas, en el volumen total de pasaje representan para la empresa una proporción mínima.

Si los señores Senadores leen la versión taquigráfica o la documentación complementaria que les fue entregada, podrán observar que la suma del boleto más caro --que es el que va del origen al destino-- y del más barato --que es el del servicio local-- no supera el 20% de los pasajes vendidos. Esto demuestra claramente que la cantidad de boletos locales y de origen Parque del Plata - Montevideo, es muy pequeña. La gran rentabilidad de RAINCOOP se obtiene del boleto que vende a lo largo de la línea, en competencia con todas las demás empresas concesionarias.

Si me disculpan los señores Senadores, tengo que retirarme, pero concurriré con gusto cuando se me cite para seguir intercambiando ideas sobre este tema o el que los señores Senadores entiendan conveniente. Los dejo en compañía del ingeniero Risso Brum, a fin de que continúe conversando sobre el asunto que nos convoca.

SEÑOR PRESIDENTE.- Trataremos de que lo señores Senadores puedan expresar sus inquietudes y, sin intentar dejar concluido el tema, continuaremos recibiendo una información más detallada sobre el particular.

(Se retira de Sala el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas)

SEÑOR SEGOVIA.- Quisiera que se me aclararan algunas dudas que me han quedado.

De acuerdo con lo expresado por el doctor Goldberg, parece que se ha encontrado un procedimiento administrativo --previo, claro está, al acto de suspensión, o sea, durante el período anterior-- donde aparecen una serie de desprolijidades, apresuramientos e irregularidades que, sin duda, se tradujeron en una inusual expectativa por parte de la empresa RAINCOOP en lo que tiene que ver con sus posibilidades de

desarrollo. Si no me equivoco, la empresa se ha impuesto en el servicio, tal vez, no con el uso correcto de las circulaciones y de los destinos, sino --como bien decía el ingeniero Serrentino-- con un inteligente trabajo sobre la zona de circulación. Quiere decir que si bien no se hizo un estudio de mercado previo --quizás no se haya hecho porque se buscaba una presencia tentativa en la zona-- se tuvo, realmente, una visión inteligente acerca de dónde explotar el servicio de modo que fuera redituable.

En cuanto a los réditos de ese servicio, podría decir que parecen no ser muy escasos, por cuanto la empresa RAINCOOP atribuye un ingreso del orden de los U$S 100.000. Por lo menos, ese es el número que se manejó aquí en la Comisión y que representa un ingreso que generaría reales expectativas en lo que tiene que ver con el desarrollo de la empresa y las líneas.

Ahora bien; según se desprende de las exposiciones vertidas en Sala por parte de la gente de RAINCOOP, no se habría efectuado un estudio de mercado, pero sí se llevó a cabo la presentación de una carpeta técnica. No obstante, no sé si ello se hizo en el momento en que se cursó la solicitud o, posteriormente, cuando comenzó la situación conflictiva. Me refiero a una carpeta técnica, que aseguraba el buen servicio al que pretendían acceder.

En lo que tiene que ver con la conmoción que produjo esa expectativa, puedo decir que pregunté expresamente al personal de RAINCOOP si, en realidad, tal como ellos manifestaron, quedaban afectados a la línea 222, seiscientos trabajadores. Al respecto, se me respondió claramente que ello no era así, que ese era el volumen que tiene la empresa como cooperativa. No obstante, esta situación afecta a veinticinco personas. En ese sentido, consulté si ese número incluía a la gente de talleres o a la del servicio habitual, frente a lo que se me señaló que esa cifra correspondía realmente a los afectados al servicio de la línea 222. Además, se me expresó que los vehículos afectados eran ocho, con la proyección de futuro de llegar a diez o doce, en

virtud de la transacción comercial que se hizo en el exterior para la compra de nuevas unidades.

Todo esto surge con el criterio de desarrollar una política de transportes que, aparentemente y en función de lo expresado, no viene siendo muy bien aplicada hasta el momento en que se plantea la forma de suspender esa concesión. En realidad, me preocupa tanto lo expresado por el doctor Goldberg como lo señalado por el ingeniero Galagorry, en cuanto a los procedimientos administrativos. Si no me equivoco, el doctor Goldberg señala que los procedimientos administrativos se llevaron a cabo con las desprolijidades y apresuramientos que manifestábamos al principio, pero pensamos que así como las empresas concesionarias pueden efectuar un reclamo frente a esta situación, también podría caber un reclamo evidente por parte de la empresa RAINCOOP, por cuanto se le generaron expectativas y se le dieron elementos como para encaminar una labor superior, y ahora queda restringida. No me atrevo a decir que se trate de una nueva desprolijidad, pero si la empresa recibió una concesión por el término de un año, trabaja bien en el período inicial, se desarrolla, crea expectativas por esos meses y sesenta días después se le suspende la posibilidad de prestar el servicio, tiene derecho a impulsar algún tipo de reclamo en ese sentido.

En cuanto a lo expresado por el ingeniero Galagorry en el sentido de que se llevó a cabo un procedimiento sin estudio del mercado y sin elevar los elementos técnicos legalmente exigibles para esa concesión, puedo decir que eso tampoco se cumplió en el período anterior. No quiero llevar este tema a un nivel político --de ninguna manera-- sino obtener una buena información a fin de hacerme una composición de lugar sobre el asunto. En este sentido, consulto a nuestros visitantes si técnicamente han visualizado desprolijidades de tal orden que ameritaran esa suspensión que tan rápidamente se produjo. Realmente, creo que se trató de una suspensión que venía siendo estudiada de antemano, en virtud de la agilidad con que se llevó a cabo. Al respecto, días pasados uno de mis compañeros de Bancada decía en el informe

ng

que no quería atribuir malas intenciones a las nuevas autoridades que se han hecho cargo de esta Cartera, pero que le llamaba realmente la atención que a muy pocos días de haber sido nombrado el señor Ministro de Transporte y Obras Públicas, se tomaran ese tipo de medidas sorpresivas y de menor cuantía en el contexto general. Aclaro que no estoy hablando en mi nombre, sino que estoy recogiendo palabras que figuran en la versión taquigráfica de la reunión anterior.

Por los motivos expuestos, quisiera que se nos explicara un poco más la situación en lo que tiene que ver con todos estos aspectos.

SEÑOR GOLDBERG.- En mi intervención anterior señalé, justamente, el tema de la oportunidad de esta medida, en cuanto al aspecto jurídico y no al político. En algunos casos, cuando las oportunidades tienen naturaleza procesal, dejan de ser de carácter político para volverse imperativas desde el punto de vista jurídico. En este caso, no se da el hecho de que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas haya elegido arbitrariamente, dentro de su gran competencia en distintas materias, encarar este asunto evitando este tipo de decisiones; ha obrado de esta manera en función de que las empresas perjudicadas interpusieron un recurso administrativo que tiene un efecto obligatorio como consecuencia de una normativa.

Hemos dicho que esta autorización, a nuestro juicio, había sido dictada en un proceso de adjudicación, y en los procedimientos de esta naturaleza, los recursos administrativos tienen efecto suspensivo, salvo que la Administración, por resolución expresa, resuelva levantarlo. Lo que quiero reiterar con respecto a este punto es que nada impide que hoy el Ministerio de Transporte y Obras Públicas decida levantar el efecto suspensivo y permita que la empresa RAINCOOP reinicie sus servicios, pero para eso tiene que haber una fundamentación. Quiere decir que los perjuicios que se van a causar a la empresa son menores que los que se corregirían con afectar esos intereses --que pueden ser o no legítimos; este no es el momento de estudiar ese aspecto-- de no existir una competencia, que no fue prevista

ng

cuando se presentaron a solicitar la concesión de la cual son titulares. El Ministerio de Transporte y Obras Públicas no se apuró y no decidió dejar sin efecto la autorización concedida; lo que hizo fue instruir este procedimiento conforme a la normativa. Al mismo tiempo, decidió declarar el efecto suspensivo, porque ello está impuesto por esa misma normativa. Aunque no se trate de un procedimiento de contratación, cuando puede derivarse un perjuicio a un tercero, la Administración, a solicitud de parte, también puede declarar el efecto suspensivo para evitar consecuencias graves, como podría ocurrir en este caso, si se nos dijera en el día de mañana que la empresa ha quebrado y, por lo tanto, debe suspender el servicio o dejar cesantes a sus obreros, ya que su rentabilidad ha visto una disminución de tal envergadura que impide su funcionamiento.

De manera que la Administración tuvo en su momento la necesidad de hacer un pronunciamiento, no en forma arbitraria, sino porque esa era la oportunidad de efectuarlo. Cuanto más tiempo se deje pasar, permitiendo que transcurra la situación e ignorando lo que está detrás, corremos el riesgo de aumentar la responsabilidad patrimonial.

Por otro lado, el señor Senador Segovia señala la eventual responsabilidad patrimonial del Estado frente a la empresa RAINCOOP, porque ésta no es responsable de la desprolijidad que pudo haber tenido la Administración anterior cuando le dio la autorización, ya que no tomó los recaudos necesarios para dar una respuesta afirmativa. Pero también hay que tener en cuenta que la Administración no concedió ni adjudicó una línea, como muchas veces se ha dicho, sino que dio una autorización, que tiene un carácter muy menor. Es de destacar que las concesiones no las da ni siquiera el Ministerio de Transporte y Obras Públicas, sino el Poder Ejecutivo. Sin embargo, en esta situación excepcional, con causa debidamente justificada de una autorización de carácter precario, se le da esa facultad a la Dirección Nacional de Transporte, que es de gran importancia, pero de menor jerarquía que el Ministro. Quiere decir que se ha dado esta facultad con un carácter muy acotado y

provisorio.

También es cierto que la Reglamentación se refiere a la capacidad de la Dirección Nacional de Transporte de dar autorizaciones precarias. Sin embargo, a veces se habla de permisos y de autorizaciones por un tiempo. Todos sabemos que lo precario, por su esencia, tiene naturaleza revocable, en cualquier momento.

De modo que no cabe duda de que la Administración anterior --por una práctica administrativa, por un descuido o por un apresuramiento-- actuó tal vez en una forma no demasiado clara para darle a entender al eventual usuario que en cualquier momento podría decidir revocar la autorización otorgada. Si la empresa decidió comprar nuevas unidades, tenía que tener muy claro que al final de ese año la autorización caducaba automáticamente, en forma inexorable; debía realizarse un nuevo acto administrativo que le concediera otro permiso. Lo correcto hubiera sido que la Administración no indicara con nombre y apellido al adjudicatario. Con ese criterio, si mañana una empresa cualquiera solicita autorización para realizar el bacheado de las calles de determinado barrio y se le otorga, puede aparecer otra a decir por qué no la llamaron a ella, ya que está en las mismas condiciones de hacerlo. No cabe duda que los vecinos que viven en esa zona se van a oponer a que la empresa que está tapando los baches cese su actividad.

Tenemos que tener presente que estamos actuando dentro de un régimen de Derecho. Entonces, mientras la normativa establezca que para autorizar a una empresa a prestar un servicio se debe recurrir al sistema de concesión, no podemos utilizar ningún otro, so pretexto de atender una necesidad que no sabemos si existe y si tiene tal urgencia que impide seguir un procedimiento objetivo, competitivo e imparcial, que permita que cualquier persona pueda acceder a ser titular de ese servicio.

Ahora bien; si se nos preguntara qué garantías tenemos de que la empresa RAINCOOP no demande con algún éxito al Estado, como consecuencia de esta situación, no tendríamos

ng

una respuesta concreta. Lo que es cierto es que si no tomáramos la decisión de decretar la suspensión, incurriríamos en una actuación que no está conforme a Derecho y en una responsabilidad patrimonial, porque estaríamos afectando la ecuación económico- administrativa de quien es titular de un servicio al que se le agrega una competencia que no ha sido otorgada en forma reglamentaria.

SEÑOR SEGOVIA.- Entiendo las explicaciones que ha dado el señor Goldberg y coinciden con la interpretación que le había hecho a su intervención anterior. En este sentido, de ningún modo estoy haciendo una objeción al acto administrativo ni a la cualidad técnica del procedimiento, que me parece bien aplicado.

En cuanto a la situación de mercado que había señalado hace unos instantes, creo que RAINCOOP, en el momento en que iba a terminar su concesión, produjo un impacto de buen servicio en la zona, lo que le pudo hacer suponer que ello le significaría un aporte más en el momento en que se llamara a una licitación.

SEÑOR VIRGILI.- En primer lugar, ratifico lo dicho por la señora Senadora Arismendi en cuanto al apresuramiento y la sensibilidad del señor Ministro de comparecer a esta Comisión, frente a una circunstancia de esta naturaleza.

En segundo término, pienso que se han creado expectativas y se ha actuado con apresuramiento en algunos de estos temas. Seguramente, la gente de esa zona desea que el ómnibus siga pasando por la puerta de su casa; cuanto más cerca lo tengamos, mejor, dirá la gente del lugar.

Cabe agregar que se dieron una serie de circunstancias confusas --no quiero hacer apreciaciones al respecto-- en virtud de las cuales se adjudicó, diría que no en forma totalmente normal, un permiso precario a la empresa de referencia, que rápidamente comienza a funcionar. No tengo duda de que ese apresuramiento se traduce en sus pobladores, que aprovechan esa circunstancia.

ng

El Ministerio asume las responsabilidades del caso, teniendo en cuenta que los males del futuro no debían ser peores ya que, indudablemente y como es lógico, las empresas concesionarias harían sentir sus reclamos.

Luego de escuchar las apreciaciones técnicas, concluyo que las necesidades de transporte en ese lugar no son muchas. No obstante ello, solicitaría a los asesores que hicieran llegar al señor Ministro un estudio profundo en ese sentido. Si las necesidades son tales, no se deberán hacer exclusiones sino que, por el contrario, todos --sin excepción, incluso RAINCOOP-- deberán participar en una licitación de esa línea. Ese es el deseo que tengo, como hombre del departamento, a fin de que el servicio sea el mejor que se brinde a gente de trabajo que lo utiliza.

Antes de terminar, quiero recordar que la delegación de PLUNA estaba convocada para la hora 10 y 30. Con esto no quiero decir que cortemos la consideración del tema, pero podemos continuar su análisis en próximas sesiones.

Deseo manifestar que el día que se trajo este tema al tapete dejamos en claro que íbamos a actuar con la mayor imparcialidad. A la gente de RAINCOOP se le creó una expectativa, pero --como bien lo mencionó el señor Senador Segovia-- ello no daba lugar a que se comprometieran en la compra de vehículos porque, al fin y al cabo, se trataba de un permiso revocable para explotar esa línea de transporte. De todos modos, debemos verificar --con sentido práctico-- si esa zona realmente la necesita, y lo sabremos en función del estudio que están efectuando los técnicos en la materia. Si ello es así, se deberá hacer una licitación en la que no habrá excluidos y en ella podrá participar, incluso, la empresa RAINCOOP.

Reitero: no quiero apresurar los acontecimientos, pero recuerdo que hay otra delegación esperando para ingresar al ámbito de esta Comisión, y este tema lo podríamos continuar analizando en el transcurso de la próxima sesión.

ng

SEÑORA ARISMENDI.- Simplemente, quiero corroborar si la conclusión que saco de las palabras expresadas por el doctor Goldberg, es correcta. La actitud del Ministerio con respecto a poner en orden todos los procedimientos que no se han atenido estrictamente a lo que la normativa indica, ¿abarcaría todo el paquete de líneas que tienen permisos provisorios --algunos al estilo uruguayo, es decir, definitivos-- desde los años 80 en adelante?

Por otra parte, no termino de entender --advierto que voy a estudiar atentamente las explicaciones que se nos han brindado sobre el tema-- la preocupación de las empresas en litigio por cuidar la prolijidad de los procedimientos del Ministerio, si es tan pequeño el volumen; sospecho que hay otros intereses.

SEÑOR GOLDBERG.- La actuación futura del Ministerio en lo que tiene que ver con el sistema de concesión del servicio de transporte, sin duda será conforme a Derecho. Reitero que en este momento el punto ha sido enfocado, no porque el Ministerio entienda que sea el más importante de su Cartera, sino en virtud de una acción recursiva que era preciso atender. Tal como lo señaló el señor Ministro, en este momento hay un emplazamiento a todas las empresas de transporte colectivo de pasajeros para que, antes del 15 de mayo próximo, presenten toda la documentación que acredite que están en un todo de acuerdo con la normativa vigente. Incluso, deberán adjuntar una declaración jurada en la que consten los antecedentes según los cuales están atendiendo determinadas líneas. Eso aclara que la visión del Ministerio no es atender exclusivamente este caso puntual --al que, lógicamente, había que darle la prioridad procesal que requería-- sino el tema en su conjunto.

En cuanto al otro punto que llama la atención de la señora Senadora --es decir, si el mismo no es tan importante, por qué despertó tal inquietud en las empresas que recurrieron a sus asesores profesionales, jurídicos y técnicos para hacer esta reclamación-- debo reiterar lo que se señaló anteriormente en el sentido de que esa línea de RAINCOOP que atiende a cierto grupo de pobladores --que

ng

representaría algo menos del 20% de los boletos que vende-- resta un 80% de las ventas al concesionario titular de la línea. De modo que este tema interesa al otro concesionario original, no por ese grupo de pobladores que inteligentemente han captado --que, reitero, sería el 20% de los boletos que se venden-- sino por el 80% que le restan.

Por esa razón vuelvo a lo del principio: si realmente se necesita un servicio complementario adicional, atendamos a la normativa y no defendamos --lo digo como política de decisión de quien es el titular de un servicio-- a quien aparece inteligentemente detectando la necesidad en cuestión. Tenemos que dar la oportunidad de competir a todos aquellos que estén en condiciones de hacerlo ofreciendo mejores servicios, más económicos y de mejor calidad.

SEÑOR RISSO BRUM.- Quiero aclarar algunos conceptos que se han manejado. En primer lugar, debemos determinar qué servicios se necesitan realmente. En segundo término, tendremos que resolver quién deberá atenderlos. De modo que se trata de dos hechos diferentes.

En cuanto al aspecto puntual señalado por la señora Senadora, es decir, si se suprimió el servicio que prestaba RAINCOOP, por qué se extendió el de CUTCSA para cumplir las cuadras complementarias, debo decir que ello responde a una situación típica, que deriva del artículo que da atribuciones a la Dirección Nacional de Transporte para prestar servicios con carácter precario. En ese sentido, se establece que se puede extender un 15% el recorrido de las líneas que están en un régimen de concesión. Es decir que podríamos ampliarla hasta siete kilómetros y regularizar la concesión, sin afectar el derecho de nadie. Reitero que ese es un típico caso derivado de la aplicación de ese artículo --menor dentro de un contexto, de una filosofía general que tiene toda la normativa respecto a la concesión de líneas-- por el cual, ante la necesidad de que exista un servicio local, se puede otorgar un permiso provisorio hasta que, con carácter rápido y urgente, se realicen los estudios de fondo que determinen si ello es así. Reitero que esto no afecta el derecho de nadie.

ng

No debemos perder de vista, además, que cuando hablamos de otorgar una línea, en realidad nos referimos a brindar nuevos servicios en una ya existente. Esto ya se ha expresado, pero deseaba repetirlo: la línea ya estaba atendida por dos empresas concesionarias. Entonces, si la Administración hubiera hecho estudios que determinaran que había insuficiencia de servicios, hubiera podido tomar la medida de llamar a las empresas concesionarias para que en lugar de cumplir cuatro servicios por hora, a partir de determinada fecha pasaran a realizar seis. Para ello era necesario efectuar un estudio de disponibilidad de flotas, a fin de que no se resintieran los otros servicios. En definitiva, se trataba de efectuar un análisis técnico para llamar a esas empresas, que ya son concesionarias, a efectos de que los cumplieran.

Por su parte, el Decreto 228 --que recoge actuaciones anteriores del Decreto 143, que tiene una filosofía muy consolidada-- marca las reglas de juego en forma muy clara, para que las conozcan no solamente la Administración, sino también el usuario y el empresario. Reitero: las reglas de juego se establecen claramente en un decreto, sin perjuicio de la normativa legal general que, obviamente, está por encima de éste. En ese sentido, el artículo 1.2 es muy importante, porque cuando debemos enfrentar la forma de cubrir la eventual demanda insatisfecha, tenemos la obligación de valorar el equilibrio entre las empresas, su parque, su disponibilidad y la conveniencia o no de determinado tipo de competencia. Todo esto se especifica en la disposición mencionada, en donde se dice que debe satisfacerse la demanda en un marco económico aceptable para su funcionamiento; que debe existir una relación adecuada entre empresas y servicios; que debe alcanzarse la mayor productividad de los servicios, compatibilizándola con la mínima cantidad de vehículos; que debe lograrse una relación adecuada entre las características técnicas de los vehículos y las categorías del servicio a que serán afectados; que debe promoverse una razonable homogeneidad tecnológica del parque de vehículos; que debe lograrse un desarrollo de empresas de tamaño óptimo para el medio y las características del servicio a cumplir, evitando la atomización por la concentración excesiva en el

sector empresarial.

Esto quiere decir que el propio Poder Ejecutivo, en base a un decreto, se autolimitó a fin de lograr ese equilibrio. Está a punto de culminar un estudio en el que se analiza si existe o no la necesidad de nuevos servicios, para luego ver la forma en que se resolverá este problema.

Quiero manifestar que esa ha sido la política del Ministerio. Hemos trabajado en este tema --lo he hecho personalmente-- a fin de que las reglas de juego fueran bien claras y se supiera hacia dónde se quería ir, a efectos de que no existan grandes diferencias y sea posible una adecuada competencia en cuanto a tráfico y mercado, beneficiosa para los propios usuarios.

En lo que tiene que ver con las pequeñas prolongaciones, debemos decir que es un hecho de recibo dentro de la normativa vigente y es, precisamente, lo que permite a la Dirección Nacional de Transporte realizar esas modificaciones con el fin de cubrir situaciones momentáneas o, inclusive, para experimentar y sacar conclusiones.

SEÑOR SEDARRI.- Todos saben que quien habla va a llamar al señor Ministro de Transporte y Obras Públicas y a otras autoridades a la Comisión correspondiente de la Cámara de Representantes, por lo que sólo formularé ahora dos preguntas.

Ante la Resolución de otorgar un permiso precario para explotar la línea 222, la empresa COPSA interpuso un recurso; éste fue estudiado por los servicios técnicos del Ministerio, que retificaron dicha Resolución. ¿Ello es así? Hago esta pregunta porque así figura en la Carpeta que tengo en mi poder.

SEÑOR GOLDBERG.- No, señor Legislador. La Carpeta fue estudiada por alguno de los servicios de la Dirección Nacional de Transporte y no por los del Ministerio de Transporte y Obras Públicas. La Secretaría de Estado no tuvo

ng

oportunidad de analizar ese tema. Ello dio motivo a la interrupción del servicio al declarar el efecto suspensivo que tiene el recurso, a los efectos de poder instruir el procedimiento correspondiente.

SEÑOR SEDARRI.- Según la fotocopia que tengo en mi poder, la Asesoría Jurídica del Ministerio de Transporte y Obras Públicas se expidió ratificando la Resolución.

Según lo ha expresado el titular de la Cartera, habrá un llamado a licitación para explotar la línea 222; pero pregunto: ¿cuántos permisos precarios se han otorgado desde 1986 o 1987 hasta la fecha? ¿Se va a llamar a todas las empresas? Tengo la impresión de que existe la intención de perjudicar a una empresa, puesto que parecería que se haría una distinción en un llamado a licitación, cuando desde los años mencionados se han extendido más de 17 permisos precarios de líneas de corredores de transporte de pasajeros. Si esto es así, sugeriría que el llamado se realizara en forma general y no solamente para estas empresas.

SEÑOR BATLLE.- Como se desprende de las palabras del señor Senador Virgili que la intención de la Comisión es seguir analizando el tema, sugeriría que en este estudio introdujéramos dos asuntos vinculados, no solamente a los hechos planteados, sino a la situación general.

Uno de estos puntos tiene que ver con la Intendencia Municipal de Canelones, porque es evidente que estos servicios --tanto de CUTCSA, de RAINCOP, o de COPSA-- tienen por finalidad fundamental el traslado del usuario, básicamente desde Montevideo hasta el lugar donde vive y viceversa. Pero lo cierto es que no existe un servicio que atienda exclusivamente el transporte local. Este ha sido desde siempre uno de los problemas --el señor Senador Andújar, que ha sido Intendente de Canelones, lo sabe muy bien-- que ha sufrido esa zona. Reitero que las poblaciones de toda la costa carecen de un servicio local; obviamente, las frecuencias se ven recargadas a la hora en que la gente sale para venir a trabajar a Montevideo y cuando regresa, pero el resto del día

ng

toda la Costa de Oro tiene una intensísima vida comercial, social, industrial, así como escuelas y liceos que crecen en número como en ninguna otra parte del país. Entonces, por esa falta de relación que ha existido y por ese crecimiento exorbitante que se ha concentrado en los últimos cuatro o cinco años --el señor Senador Andújar puede dar fe de todo esto, ya que lo ha manejado-- entiendo que habría que plantear estos temas tanto a las autoridades del Ministerio de Transporte y Obras Públicas como al señor Intendente de Canelones --a quien también deberíamos convocar-- a los efectos de analizar la forma en que se pueden complementar los servicios locales con los interdepartamentales.

Otro punto que considero oportuno plantear --porque estamos en un momento en el que se analiza la posibilidad de llamar a licitación a estas o a nuevas líneas-- es que el Ministerio de Transporte y Obras Públicas debería informar a la Comisión cuál es el grado mínimo de ocupación necesaria para que las líneas puedan ser rentables. Es notorio que el Estado ha hecho un esfuerzo a través del "leasing", para cuyo cumplimiento el propio contrato establece que si las firmas no cumplen con los aportes correspondientes, el Banco de la República automáticamente cobra al Ministerio de Transporte y Obras Públicas lo que éstas no pagan.

Así, el Ministerio de Transporte y Obras Públicas --que se ve disminuido en sus recursos naturales, incluso, hasta para pagar los sueldos-- tendría, por contrato, el derecho y hasta la obligación de cancelar las líneas e incautar los ómnibus.

Como todo lo expresado está establecido en los contratos que se realizaron en la Administración anterior, pese a que nadie pretendió hacerlos de esta forma --estoy absolutamente convencido de que el ex Ministro Goñi ni el ex Ministro Raffo los hicieron con el propósito de cancelar las líneas o incautar los ómnibus, pero pese a ello el Banco de la República imputa las cuotas no pagas a los fondos del Ministerio de Transporte y Obras Públicas y, así, éste queda sin el dinero para cumplir con sus obligaciones mínimas--

ng

pienso que sería muy importante preguntar a los representantes del Ministerio cuál es el grado de ocupación mínima necesaria para que las compañías puedan cumplir sus obligaciones para con el Banco de la República. De lo contrario, si hay una gran cantidad de ómnibus en funcionamiento, con una tasa de ocupación muy baja terminaremos, o bien ante el hecho de que nadie puede pagar o teniendo que subir el precio del boleto interdepartamental.

Es un tema que merece ser tratado en profundidad, porque se inserta también dentro de las adjudicaciones proyectadas. Todos sabemos que, además de RAINCOOP, existen otras organizaciones particulares que pretenden extender sus servicios e incorporar nuevas líneas. Sin embargo, como la cantidad de habitantes no ha aumentado en el Uruguay y como tampoco se estima que se viaje cada vez más --el promedio se mantiene-- al final hay una oferta mucho mayor que la ocupación y terminamos en que el Estado ha realizado un esfuerzo enorme entregando ómnibus nuevos por la vía del "leasing" para que luego las compañías no puedan cumplir con esos pagos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Seguramente, las informaciones que los representantes del Ministerio nos han brindado consolidaron un encuentro realmente provechoso. Sin pretender terminar con el tema, debo decir que se han presentado elementos puntuales que serán muy beneficiosos para nuestro trabajo futuro.

SEÑOR GOLDBERG.- El espíritu con que hemos concurrido a esta Comisión en el día de hoy, a pedido del señor Ministro, ha sido el de tratar de intercambiar ideas. Si de ahí surge la posibilidad de rectificar alguna posición en la que estemos equivocados, con gusto lo haremos luego de analizarla.

De todas maneras, tras un nuevo análisis de la situación, hemos confirmado que el camino tomado es el más adecuado.

Con respecto al futuro y a pesar de tratarse de una decisión de carácter político, en lo que tiene relación con

la situación de esas empresas que durante muchos años han servido una línea con carácter precario, se deberá estudiar hasta qué punto se puede olvidar ese esfuerzo constante así como las expectativas que las mismas han tenido hasta la fecha para luego atender, olvidando todo ese esfuerzo, únicamente la legalidad estricta. En el primer caso, estaríamos reconociendo que las empresas que han venido desempeñándose con determinada calidad y antigüedad, adquieren, automáticamente, el derecho a continuar ese servicio, esta vez como titulares de la línea otorgada en la real forma, sacrificando el contrato de suscripción. De la otra manera estaríamos borrando todo lo hecho, cosa que no ha ocurrido en casos anteriores, en los que se consideraron situaciones creadas. Debemos pensar que en esta oportunidad en que nos enfrentamos a un recurso,estamos tomando una determinada actitud, tal como se nos ha solicitado por parte de los perjudicados.

Queremos dejar bien claro que el Ministerio no ha dicho que la firma RAINCOOP no tenga derecho a continuar con este servicio, sino que se trata de un tema que hay que analizar. Por supuesto que si de este análisis surge la necesidad de un servicio y el mismo no tiene la urgencia suficiente como para que nos apartemos de la normativa --o sea, elegir el procedimiento establecido: licitación pública o a petición de parte-- no tendríamos otra alternativa que seguir esos caminos. La decisión de realizar una determinada contratación por la vía de la licitación pública es algo que será motivo de análisis.

SEÑOR SEDARRI.- De una policita coherente.

SEÑOR GOLDBERG.- Con respecto a las expectativas concretas de esta empresa, quiero aclarar que cuando obtuvo la autorización para prestar el servicio, en seguida el oponente interpuso el recurso administrativo. Pienso que una persona prudente, que recibe determinado beneficio por parte de la Administración, ya sea en un cargo funcional o contractual, que advierte que el mismo está discutivo, no debe correr el riesgo de emprender acciones basándose en la suposición de

ng

que le asistirá razón. Si, por ejemplo, me designan para un cargo y quien se siente con más derecho que yo impugna la resolución, no me compro un auto contando con ese sueldo mayor porque ese es mi riesgo. Esto es lo que sucede con RAINCOOP. Si esta firma continuó con la presunción de que tendría "sine die" este servicio, fue ella la que corrió con el riesgo.

SEÑOR SEGOVIA.- Cuando se habló de soluciones de futuro, se mencionó la posibilidad de una licitación limitada, en la que participara un grupo de empresas más restringido que el que actúa en nuestro medio. Es probable que en las propias respuestas dadas por los señores asesores del Ministerio estuvieran atendidas las inquietudes que plantearon luego los señores Legisladores Batlle y Sedarri.

Con respecto a la licitación limitada, quisiera saber si la referida a esta zona --no hablo de todas las concesiones que existen en el país-- se va a encarar como licitación puntual o como un paquete de alguna licitación zonal.

En segundo lugar, de los mapas y planos que se han manejado surge que existiría cierta competencia o superposición en los corredores de salida de Montevideo entre RAINCOOP y otras empresas y que esa ha sido, precisamente, la objeción presentada por la otra parte. En definitiva, quisiéramos saber si el uso de los corredores se hace realmente con la intensidad que se ha señalado.

En lo que respecta a las posibilidades de esos servicios, nos gustaría confirmar si efectivamente CUTCSA cumple en la actualidad con el volumen y la calidad que el sistema de transportes amerita y si los mismos cuentan con la aprobación de la población de la zona.

Reitero que no espero ningún tipo de respuesta en este momento; formulo estas preguntas simplemente a efectos de adelantar el trabajo de futuras reuniones.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la presencia de los señores

asesores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, quienes han brindado una información realmente provechosa en esta sesión.

(Se retiran de Sala los señores asesores del Ministerio de Transporte y Obras Públicas.)
(Es la hora 11 y 45 minutos)

ng